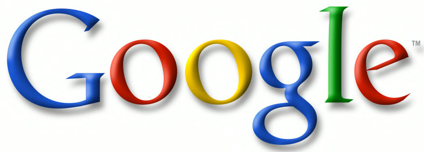




POLACCO

IL PROGETTO DI LEGGE SULL'
EMIGRAZIONE

1901





Atti del Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti.

IL
PROGETTO DI LEGGE SULL'EMIGRAZIONE

e l'Art. 11, I.º Comma, n.º 3 del Codice Civile

MEMORIA

letta nell' adunanza ordinaria del 30 dicembre 1900

DAL M. E.

VITTORIO POLACCO

Professore ordinario di Diritto civile nella R. Università di Padova

VENEZIA
TIPOGRAFIA CARLO FERRARI
1901

Atti del Reale Istituto Veneto di scienze, lettere ed arti.

IL PROGETTO DI LEGGE SULL'EMIGRAZIONE

e l'Art. 11, I° Comma, n.° 3 del Codice Civile

MEMORIA

letta nell' adunanza ordinaria del 30 dicembre 1900

DAL M. E.

VITTORIO POLACCO

Professore ordinario di Diritto civile nella R. Università di Padova

VENEZIA
TIPOGRAFIA CARLO FERRARI
1901

1. Un fenomeno frequente nell' odierno sistema di legiferare si è ripetuto, non è guari, alla nostra Camera elettiva a proposito del progetto sulla emigrazione. Disegni di legge reclamati da urgenti bisogni restano per lunghi anni nel fortunoso pelago parlamentare, preda a venti infidi, che li risospingono ogni tanto fra i vortici quando il porto sembrava già prossimo. Suona tuttavia l'ora in cui l'evidente pericolo di nuovi indugi raccoglie in un fascio energie per tanto tempo discordi, ed uno sforzo supremo fa guadagnare finalmente la riva. Ma in quale stato vi giunge il povero legno dopo tante e così varie procelle! Esso porta nei suoi fianchi i segni degli scogli fra cui venne più volte sbattuto ed anche l'occhio meno esperto vi scorge le rabberciature affrettatamente compiute o gli incastri subìti all'ultima ora, quando il desiderio della meta fè sottentrare da ogni parte alle furiose raffiche un'aura di facili componimenti, di amichevoli e pronti consensi. Ne esce d'ordinario viziata nella sua organica struttura la legge, e non è raro vi penetri di straforo, sotto forma di modesti emendamenti ed aggiunte, qualche principio che induce o presuppone rivolgimenti profondi in altre sfere del Diritto, in origine non divisate, anzi nemmeno lontanamente intravviste. È accaduto proprio così per un articolo relativo alla perdita della cittadinanza, insinuatosi nel progetto sull'emigrazione dietro proposta dell'onorevole Sonnino, accolto subito dalla Commissione e dal Governo ed approvato dopo breve discussione nell'ultima delle

numerose tornate che la Camera consacrò a quel progetto, non sappiamo se per la stanchezza prodotta dai precedenti, tuttochè elevati, dibattiti, o perchè poco importante e quasi direi innocua sembrasse l'aggiunta.

È noto che per l'art. 11 primo comma, n. 3.° del Codice civile la cittadinanza italiana si perde da chi senza permissione del Governo abbia accettato impiego da un Governo straniero o sia entrato al servizio militare di potenza estera. Orbene, l'art. 35 del ripetuto progetto sull'emigrazione quale fu votato dalla Camera, articolo di cui ho testè accennata la genesi, dichiara senz'altro abrogata siffatta disposizione del Codice.

L'innovazione, che potè sembrare tenue, e lo sarà fors'anche ove isolatamente la si consideri, assurge invece ad una grande importanza dal punto di vista del metodo, che nella legislazione, non meno che nella scienza, dev'essere guida ed arra di fruttuoso lavoro. È gran tempo che tutto l'argomento capitale della cittadinanza, nelle sue cause e forme di acquisto, di perdita e di riacquisto, viene concordemente designato fra noi, da cultori del Diritto civile e dell'internazionale, come uno di quelli in cui la legislazione italiana vigente vuol essere in serio modo rimaneggiata. Del che troviamo notevoli esempi per poco si esca di casa nostra: basti citare la Francia, dove il Codice Napoleone fu in codesta parte profondamente modificato da una Legge del 26 giugno 1889, complessa ed organica così da essersi meritato, per parte di uno dei più chiari suoi illustratori, il nome di Codice della nazionalità francese (1). Come si procede invece fra noi? Alla prima occasione ecco stralciarsi dal grosso albero, bisognoso di radicali cure, un ramoscello, per innestarlo ritoccato su ben diverso tronco. — In quale connessione sta il mutamento in quella piccola parte introdotto con quei tanti che l'intiero istituto domanda? Si è reso perfetto conto il legislatore dell'entità del precedente, ch'egli veniva a costituire così pel giorno in cui si dovesse por mano all'integrale riforma, e delle ripercussioni che il ritocco, lieve a primo aspetto, avrà sin d'ora su altre parti dell'organismo legislativo? È lecito dubitare che siansi affacciate alla Camera nel caso nostro simili domande, ed è altrettanto doveroso

(1) Glard, *De l'acquisition et de la perte de la nationalité française etc.* (Paris, Rousseau 1893) pag. 1.

per chi coltiva scientificamente il Diritto il proporsele, anche se si astragga dal giudizio sulla bontà dell'innovazione adottata. Fosse pur questa plausibile, potrebbe darsi, in altre parole, che si dovesse concludere: *non erat hic locus*, tante appariscano le incertezze o i contrasti che la stessa riforma, perchè parziale od unilaterale, fa sorgere.

2. In fatto di nazionalità la scienza ha fissati taluni canoni che possono oggimai considerarsi come i postulati assiomatici di una buona legislazione nei riguardi sia del pretto Diritto civile, sia dell' internazionale privato. Sta fra questi, e ben può dirsi cardinale, il principio della libera elezione, al quale ha finito col convertirsi perfino l' Inghilterra, che prima del 1870 era stato il paese classico dell' opposta massima: " *nemo potest exuere patriam.* „ (1). La cittadinanza d'origine non è, si dice, una camicia di Nesso della quale l' individuo non possa spogliarsi. Il trattenere per forza un cittadino (così il PISANELLI) era conseguenza del Diritto feudale, che attaccava l'uomo alla terra (2) Al che faceva eco il VIGLIANI, nel riferire al Senato sul progetto del Codice civile, con quelle memorande parole: " Una patria libera vuole liberi figli, non servi della gleba. Quindi, cancellando ogni traccia delle barbare leggi le quali dello Stato facevano una grande prigione, il Progetto lascia libera facoltà di abdicare la cittadinanza e di abbandonare la patria a coloro cui un prepotente bisogno, gravi infortunii o la speranza di sorti migliori traggano a vivere sotto altro cielo „ (3).

Senonchè nel Diritto nulla vi ha di assoluto, e ragion vuole che questa libertà di ripudio trovi il correttivo ed il limite in altro dei postulati anzidetti, quello per cui ogni uomo deve pur possedere una patria, sicchè l' abdicazione della nazionalità originaria gli si consenta allora soltanto ch'egli provi di sostituirvene un'al-

---

(1) Cfr. GLARD, *Op. cit.*, pag. 14-16. Il profondo rivolgimento è dovuto al *Naturalization Act* del 12 maggio 1870, che può leggersi, tradotto in tedesco, a pag. 88 e segg. di una interessantissima raccolta, cui ricorrerò più volte, intitolata *Die in den europäischen Staaten geltenden Gesetze über die Erwerbung und den Verlust der Staatsangehörigkeit* (Berlin, Hoffmann 1898).

(2) *Relazione Pisanelli sul Progetto del 1. Libro del Codice civile*, n. 9, nella Collezione del GIANZANA, I (Torino, Unione 1887), pag. 18.

(3) Cfr. la citata Collezione del GIANZANA, I, pag. 165.

tra (1). Una contraria disposizione non potrebbe emanare (tanto è vero che gli estremi spesse volte si toccano) che da un irrefrenato individualismo o da un collettivismo cosmopolita, quello fanatico del libero moto dei singoli, quasi atomi per l'universo vaganti, questo insensibile al concetto di patria che nel concetto di umanità si scolora ed affoga, entrambi dunque indifferenti all'abbandono e alla mancanza di qualsiasi nazionalità, quasi inutile ornamento o gravoso fardello di cui possa chi lo voglia far senza. Eppure il nostro legislatore civile, certo perchè dominato, in questa parte almeno, da principi eccessivamente individualistici, rende possibile questa grave anomalia degli individui senza patria (gli *Heimathlosen* dei Tedeschi) con lo stabilire anzitutto, al n. 1 dell'art. 11 del Codice, che perda la cittadinanza chi vi rinuncia con dichiarazione davanti all'ufficiale civile del proprio domicilio e trasferisce in paese estero la sua residenza, senza curarsi per nulla se egli acquisterà in cambio una cittadinanza nuova colà.

Ecco il punto fondamentale contro cui tutti i pubblicisti giustamente si scagliano: informi, per tacer d'altro, il quarto Congresso giuridico nazionale, che nel 1897 a Napoli emise in questo senso un esplicito voto. (2) Ed ecco invece il punto che rimarrebbe

---

(1) Così p. es. l'*Institut de Droit international*, nella Sessione di Venezia del 1896, votò, senza discussione, nel Progetto sui conflitti in materia di nazionalità (relatori WEISS e CATELLANI) un art. 6 così concepito: " Nul ne peut perdre sa nationalité ou y renoncer que s'il justifie de son admission assurée dans un autre État. „ V. *Annuaire de l' Institut de Dr. int.*, vol. XV, (1896). E parimenti il IV° Congresso giuridico nazionale di Napoli, nel far voto " che il Governo del Regno d'Italia adoperi ogni mezzo opportuno per concordare coi Governi degli altri Stati civili regole fondamentali uniformi circa l'acquisto, la perdita ed il mutamento di cittadinanza, in maniera di conciliare il rispetto del diritto spettante a ciascuno di scegliere liberamente lo Stato al quale intenda appartenere colla reciproca utilità di eliminare ogni incertezza a riguardo della cittadinanza „, soggiungeva: " A tal fine il Congresso ritiene che ogni individuo, che abbia acquistata la cittadinanza di uno Stato, non possa esserne privato che per sua volontà espressa o tacita — e che la rinunzia alla cittadinanza d'origine non possa essere efficace per tutti gli effetti civili se non quando si sia acquistata la cittadinanza straniera e se ne dia la prova secondo la legge del paese straniero. „ Cfr. il volume degli *Atti* del Congresso (Napoli, Tocco 1899), pag. 285-286.

(2) Non pago infatti della deliberazione dianzi trascritta, e passando dal vagheggiato e purtroppo problematico accordo degli Stati civili a ciò che intanto possiamo far noi, il Congresso propose di emendare il n. 1.°

inalterato, poichè, come si disse, il progetto sull'emigrazione non abroga il n. 1°, ma soltanto il 3° dell'Art. 11 del Codice. Ma allora, io dico, se rimane fermo questo assoluto e sconfinato impero della volontà privata all'effetto di perdere la cittadinanza, la logica porta ad ammettere che in questa, come in ogni altra specie di atti giuridici, la volontà possa manifestarsi non solo in modo espresso, ma altresì in modo tacito: *eadem est vis taciti ac expressi consensus*. E se in quel n. 3° di cui stiamo trattando il legislatore fa perdere la cittadinanza italiana a chi senza permissione del Governo accetti impiego od entri in servizio militare in paese straniero, gli è appunto e solamente perchè in tali fatti scorge manifesta l'intenzione di abbandonare la propria nazionalità, ancorchè non surrogata da altra (1). Erroneo infatti è il concetto di chi vi ravvisa invece una pena dal legislatore comminata per simili azioni (2). Lo prova all'evidenza la Relazione Senatoria

---

del 1.° comma dell'art. 11 così: " La cittadinanza si perde da colui che vi rinunzia con dichiarazione dinanzi l'uffiziale dello stato civile del proprio domicilio, trasferisca in paese estero la sua residenza *ed acquisti la cittadinanza* straniera. „ *Atti cit.*, pag. 287. Ma il Congresso a sua volta fece opera manchevole, perchè tenne presente il solo n. 1.° dell'art. 11 e non anche il 3.°, dal quale parimenti può originare il lamentato inconveniente, dato che la assunzione di ufficio o l'entrata in servizio militare nel paese straniero non ne facciano acquistare di per sè soli la cittadinanza. — Addirittura contro il n. 1 dell'art. 11 veggasi GUARNIERI, *La cittadinanza*, in *La Scienza del Diritto privato*, II (Firenze, 1894), (pag. 26-41) pag. 41.

(1) Addurre i nomi di tutti quelli che accolgono il concetto di *rinunzia tacita* nei casi in esame sarebbe inutile ingombro di facile dottrina: ricordo solo che alcuni fra essi notano che la si chiamerebbe anche più esattamente *rinunzia per presunzione assoluta*. Così p. es. FACELLI, *Godimento dei diritti civili e cittadinanza* (Torino, Unione 1892), n. 98, pag. 203 e SECHI, v. *Cittadinanza* in *Digesto italiano*, vol. VII, parte II, (Torino, Unione 1898), n. 112, pag. 272.

(2) Così ad es. RICCI, *Corso teor. prat. di Diritto civile*, vol. I, (2a ediz., Torino, Unione 1886), n. 160, pag. 265, GORRINI, *La concessione della cittadinanza* (Voghera, Gatti 1890), pag. 86, CATELLANI, *Relazione* sul tema della *cittadinanza* al Congresso di Napoli, nel vol. IV.° delle *Relazioni* ed *Atti* (Napoli, Tocco 1897), pag. 56. Oscillante fra i due criterî pur così incompatibili della rinuncia tacita e della pena si dimostra il BORSARI, *Comment. del Cod. civ.*, vol. I, (Torino, Unione 1871) §§. 110-113, pag. 170-173. Recisamente combatte il concetto di pena il FIORE, *Dello stato e della condizione giuridica delle persone*, vol. I, nel Commento al Codice civile da lui diretto (Napoli, Marghieri 1893), n. 101,

sul Codice, ov'è detto: " Niuno potendo.... conciliare i doveri verso il proprio Governo col servizio a Governo straniero sia nella milizia sia in ufficî pubblici, *il progetto a ragione presume che abbia tacitamente rinunziato alla patria* l'italiano che.... accettò impiego pubblico o servizio militare in estero Stato senza la permissione del regio Governo (1) „. E lo conferma in modo irrefragabile, se non erro, il fatto che per ricuperare la cittadinanza il successivo Art. 13 pone le identiche condizioni qualunque sia il motivo per cui la si era perduta, mentre è evidente che avrebbe dovuto esigerne di più gravi nel caso in esame, ove la perdita incorsa rappresentasse veramente una penalità. Avviene, in una parola, della cittadinanza quello stesso che del domicilio. Ognuno di noi può mutar domicilio trasferendo la residenza da uno in altro luogo con intenzione di fissarvi la sede principale dei proprî affari ed interessi. Ma tale intenzione non è necessario risulti da esplicite dichiarazioni dinanzi ai competenti uffici di stato civile, potendo ugualmente (dice l'Art. 17 Cod. civ.) provarsi con altri fatti che valgano a dimostrarla. L'importante sta nell'aver posto tale principio; diventa poi question secondaria, da decidersi volta per volta, lo scandagliare se un dato fatto presupponga per l'appunto ed importi quella data intenzione. (2) Tornando quindi al tema nostro, bene può dirsi che modificare il Codice unicamente per stabilire che quei tali fatti, considerati sin qui come tacita rinunzia di nazionalità, non lo saranno più d'ora innanzi, è un rimpicciolire il problema, che dovrebbe mirare alla radice delle cose, cioè se convenga continuar ad ammettere un'abdicazione (poco importa se espressa o tacita) di nazionalità, senza condizionarla in pari tempo all'acquisto di una nazionalità diversa.

---

pag. 146. È naturale che avversarî del principio sancito dal nostro art. 11 1.° comma, n. 3.° se ne trovino più facilmente fra quelli che vi ravvisano una penalità, essendo tra i canoni di un buon Diritto internazionale che non si debba mai far perdere la cittadinanza a titolo di pena (" La dénationalisation.... ne peut jamais être imposée à titre de peine „ art. 6 in fine del citato Progetto votato dall'*Institut de Droit international* nella Sessione di Venezia).

(1) *Relaz. Senatoria*, *loc. cit.* Cfr. pure la *Relazione Pisanelli*, *loc. cit.*, ove si legge: " La cittadinanza non si perde che per la rinunzia, *la quale può essere espressa o tacita.* „

(2) Solo che, per la maggior gravità del caso, trattandosi di cittadinanza è il Codice stesso che determina tassativamente i fatti inducenti la tacita rinunzia.

3. Ma seguiamo pure gli innovatori sul terreno a cui hanno voluto restringersi. Si dice: Non si può più in oggi guardare con diffidenza il fatto di Italiani che accettino ufficî pubblici all'estero: noi dobbiamo anzi desiderare che i nostri concittadini siano chiamati fuor della patria ad alte funzioni pubbliche, sì da rendervi onorato il nome italiano e da potervi esercitare una benefica influenza morale, intellettuale e politica. E in ispecie riguardo al servizio militare, guai se si stesse alla stretta dizione del Codice! Noi avremmo dovuto dichiarare non più italiani Giuseppe Garibaldi dopo il 1870-71, Ricciotti assieme ai suoi volontarî della guerra di Grecia ed oggi il colonnello Ricchiardi che si è battuto pel Transvaal! (1).

Non io vorrò disconoscere quanto ci può esser di vero e di impressionante in cotali riflessi. Ma anzitutto osservo ch'essi trovavano sede assai poco opportuna nel discutere un progetto di legge che è vôlto particolarmente a disciplinare l'emigrazione permanente verso i paesi transoceanici, e che comincia col qualificare sotto questo rispetto come emigrante il cittadino che viaggi in terza classe o in classe che il Commissariato dell'emigrazione dichiari equivalente alla terza attuale (2). Parrebbe quasi un'irrisione il discorrere di elevate funzioni governative, mercè cui tener alta all'estero la gloria d'Italia, trattandosi di quella gran massa d'infelici che dànno all'analfabetismo un contingente così largo e che cercano in lontani paesi, non ufficî pubblici da coprire, ma zolle meno delle nostre ingrate da bagnare coi loro sudori. Che se poi, uscendo dall'àmbito speciale del progetto votato testè dalla Camera, vogliamo tenere presenti quelle che col FUSINATO (3) chiamerò emigrazioni individuali in contrapposto alle collettive, potremo certo più facilmente incontrare il caso di persone che ottengano impieghi da un Governo estero (notiamo bene che a questi soli e non anche ad impieghi presso Comuni, Provincie od altri simili enti il Codice si riferisce (4)). Ma si tratterà allora di

(1) Veggansi su tuttociò i resoconti delle tornate della Camera dei Deputati 28 novembre e 2 dicembre u. s. pag. 668-669 e pag. 858-862 degli *Atti parlamentari* in corso.

(2) Art. 6 del Progetto approvato dalla Camera dei Deputati.

(3) FUSINATO, nella discussione sul Progetto intorno ai conflitti di nazionalità alla Sessione di Venezia dell'*Institut de Droit international*, cit. *Annuaire*, pag. 252.

(4) E questa non è già una interpretazione restrittiva introdotta dalla

gente abbastanza illuminata per sapere che ha da chiedere la permissione del Governo nazionale, se vuole sfuggire alla presunzione di ripudiata cittadinanza italiana. Nè si adduca in contrario che l' occasione dell' impiego, specie per chi si trovi in remoti paesi, potrebbe sfuggire s' egli dovesse attendere, affrontando le ben note lentezze burocratiche, il placito del patrio Governo. È infatti generalmente ammesso che si possa assumere l'ufficio sotto condizione di posteriore autorizzazione e che tanto basti per evitare la perdita della cittadinanza (1). E poi sarebbe quello tutt'al più un buon argomento non per indurre a sopprimere la domanda del permesso, ma sì per proporre che la facoltà di concederlo o no venisse, con provvido decentramento, deferita agli agenti diplomatici e consolari, come quelli che potrebbero sopra luogo giudicarne con maggior conoscenza di causa.

Non si è pensato oltre a tutto all' antitesi che la nuova disposizione presenterebbe in confronto ad una norma contenuta nello Statuto. Mentre questo cioè, all' art. 80, fa espresso divieto di ricevere decorazioni, titoli o pensioni di una potenza estera senza l' autorizzazione del Re, diventerebbe libera invece l' accettazione di impieghi o l' incorporazione a milizie straniere: come dire che dovrebbe permettersi incondizionatamente il più e perseverare la restrizione per il meno (2).

Giurisprudenza, ma applicazione pura e semplice della legge nella sua lettera e nel suo spirito. L'originario Progetto del Codice parlava di *impiego in paese estero* e fu sostituita, dietro proposta del Mancini, l'attuale dizione appunto per escludere che un impiego municipale o d' altra indole bastasse ad importare la perdita della cittadinanza. Cfr. *Verbali della Commissione di coordinamento* (nella *Collezione Gianzana,* III, pag. 19), verb. 3.° n. 4.

(1) Si ha in questo senso un elaboratissimo parere del Consiglio di Stato del 5 maggio 1876 (v. *Fôro it.* del 1878, parte III, col. 57 e segg.). E nella dottrina veggansi, fra tanti, Pacifici Mazzoni, *Istituzioni di Dir. civ. it.* , vol. II, (3ª ediz. Firenze, Cammelli 1881) n. 38, pag. 56, Fiore, *Op. e vol. cit.,* n. 103, pag. 147-148, Sechi, *loc. cit.*, n. 121, pag. 280-281 L'obbiezione, che per tal guisa si elimina, era stata sollevata dal Sala, *Osservazioni sugli art. 5, 6, 8, 11, 12, 13 e 14 del cod. civ. it.* in *Archivio giuridico*, XV (1875) (pag. 258-279), pag. 273-274.

(2) So benissimo che taluno colloca l'art. 80 dello Statuto fra quelli caduti in desuetudine (Cfr. Ugo, v. *Statuto,* in *Digesto italiano*, vol. XXII, Parte II (Torino, Unione 1895), n. 383, pag. 427). Ma io non so acconciarmi a tale idea, quando penso, non foss'altro, che vige e tuttogiorno

E poichè siamo alle dissonanze che la nuova parziale modificazione originerebbe nell' assieme della legislazione nostra, mi si conceda un breve accenno ad un articolo del Codice penale che certo non fu presente al pensiero di chi quella modificazione ha proposta. Alludo all' Art. 105, diretto a punire chi porta le armi contro la patria. Premetto che il Codice civile, all' Art. 12, di questo esecrabile parricidio tiene rei anche coloro che abbiano comunque perduta la cittadinanza italiana. Nè mi fo giudice qui di un tale principio, da moltissimi censurato perchè sembra ubbidisca ai dettami del sentimento più che a quelli inesorabili della logica e della coerenza giuridica (1). Ora avvenne che il legislatore penale del 1889, facendosi carico delle censure mosse a quel principio, e non volendo d' altra parte cancellarlo del tutto, cercò di attenuare, almeno in taluni casi, la condizione di chi muove bensì contro la sua terra natale, ma dopo di essersi già sciolto da ogni vincolo verso di essa. Se ciò avvenne, ad esempio, per aver egli senza il debito permesso accettato impiego da governo straniero, potrà uscirne con un solo anno di detenzione, mentre invece la reclusione per non meno di quindici anni attende nella fatta ipotesi il cittadino sacrilego. Ora è evidente il rivolgimento che si porterebbe in quest'ordine di cose sopprimendo, con un tratto di penna, una di quelle cause di perdita della cittadi-

---

si applica una legge (la Legge 19 luglio 1880, n. 5536, Alleg. *F*) che stabilisce delle tasse per autorizzazioni a ricevere da Potenza estera titoli o predicati nobiliari o a far uso di decorazioni od onorificenze cavalleresche straniere, e all' Art. 2 commina delle pene per l' uso di quei titoli senza il pagamento delle tasse relative.

É poi degno di nota che il vigente *Codice civile portoghese* del 1867 anche in tali casi, come in quelli di non autorizzata assunzione di impiego o entrata in servizio militare all'estero, sanziona la perdita della cittadinanza. All' art. 22, n. 2.°, dice infatti che vi incorre " O que sem licença do Governo acceita funcções publicas, graça, pensão ou condecoração de qualquer governo estrangeiro. „ Ma soggiunge " pode comtudo rehabilitar-se por graça especial do Governo. „

(1) Cfr., fra tanti, Sala, *loc. cit.*, pag. 276-277, Lomonaco, *Istituzioni di Diritto civile*, vol. I, (2.ª ediz.. Napoli, Jovene 1894), pag. 188-189, Vianello, *La perdita della cittadinanza italiana* in *Antologia giuridica* VIII (Catania 1895) (pag. 509-539), pag. 513-516, Sechi, *loc. cit.*, n. 134, pag. 293-294. Contrarî pure al principio dell'art. 12 cod. civ. si mostrarono nella redazione del Codice penale, come risulta dai relativi lavori preparatorî, il Pessina, il Brusa, il Nocito.

nanza, in considerazione delle quali tutte quell'articolo del Codice penale fu scritto.

Vi è un' altro punto a cui gli autori della innovazione in esame non hanno posto mente, lasciando così nel Progetto una grave lacuna. Dovrà la nuova norma avere effetto retroattivo, sicchè ricuperino senz' altro la cittadinanza quelli che prima d'ora l' avevano perduta per effetto di quel disposto del Codice che verrebbe abrogato? L' affermativa par ragionevole, ma non sarebbe consentito indurla dal silenzio del legislatore. Se si fosse agito in questa materia con maggiore preparazione (quale non sarebbe mancata, io penso, se l'argomento della cittadinanza si fosse toccato *ex professo* e non *per incidens*), si sarebbe vista certo la necessità di dettare un articolo in proposito, come fecero i legislatori del Belgio e del Lussemburgo, i soli paesi di Europa ove siasi ammesso, modificando il Codice Napoleone, il principio che si vorrebbe far trionfare da noi (1).

4. Ho detto che il Belgio ed il Lussemburgo sono, ch' io sappia almeno, i soli paesi d'Europa dove siasi dichiarato di togliere ogni influenza nei riguardi della nazionalità all' assunzione di pubblici uffici militari o civili fuori di patria. Ma conviene intanto notare che, il motivo fondamentale di tale innovazione lo si volle ivi connettere, a ragione o a torto, a condizioni tutte proprie di quei paesi specie allo stato loro di permanente neutralità necessaria (2). E ciò basta a togliere efficacia anche a quest'unico esempio che si adducesse dagli avversari nel collocarsi, ciò che veramente non si sono curati di fare sinora, sul terreno della legislazione comparata. Ora il consenso degli altri Stati civili ha pur sempre in un tema come questo la sua grande

(1) Nel *Belgio* l' art. 17 n. 2 del Codice Napoleone, corrispondente all'art. 11, 1.° comma, n. 3.° del nostro, fu tolto con l'art. 1 della Legge 21 giugno 1865 (cit. *Gesetze*, pag. 7), nel *Lussemburgo* con l' art. 3 della Legge 27 gennaio 1878 sulle naturalizzazioni (*ibid.*, pag. 118). La retroattività vi è sancita rispettivamente agli art. 2 e 3 capov.

(2) Cfr., per ciò che riguarda il Belgio, Laurent, *Principes de Droit civil*, t. I, (Bruxelles, Bruylant-Christophe 1869) n.[i] 379, 380, pag. 484-487, il quale ivi disapprova che siasi abrogata " une disposition du code dont personne ne contestait la justice. „ Tuttavia mi corre debito di avvertire che lo stesso Laurent manifestò altre idee nel suo *Avant-Projet de revision du Code civil*, art. 45, t. I, (Bruxelles, Bruylant-Christophe 1882), pag. 233-234.

importanza. Vi sarebbe però un insegnamento da attingere a talune leggi straniere, dato che si volesse proprio persistere nell'idea di limitare a quest'unico punto, e così fuori di posto, la riforma delle norme oggi in vigore sulla cittadinanza. Tratterebbesi di riprodurre una massima che in varia misura è stata accolta in Germania (1), in Francia (2) in Ungheria (3) e persino nella legislazione turca (4). Chi entra al servizio di una potenza straniera non abbia cioè bisogno di invocare il permesso del suo Governo, se vuole evitare la perdita della propria nazionalità, ma in tale perdita incorra allora soltanto che persista in quel servizio ad onta

---

(1) *Legge sull'acquisto e sulla perdita della cittadinanza del 1 giugno 1870*, § 22: " Se un Tedesco, senza permesso del suo Governo, prende servizio in uno Stato straniero, l'autorità centrale del suo paese d'origine può, con decreto, dichiararlo decaduto dalla sua cittadinanza, quando egli non obbedisca all' invito fattogli di abbandonare quel servizio nel termine stabilito. „ § 23 " Quando un Tedesco prende servizio presso una potenza straniera col permesso del suo Governo, conserva la sua cittadinanza „ Dal Fioretti, *Le leggi civili della Germania*, vol. I, (Napoli, Detken 1888), pag. 431.

(2) La già citata *Legge francese del 26 giugno 1889* ha riuniti in uno stesso articolo i due casi dell'assunzione di impiego e dell'entrata in servizio militare, i quali nel *Code civil* erano trattati all' art. 17 n. 2 e all' art. 21; cancellato quest'ultimo, il nuovo art. 17, giusta la predetta legge, suona: " Perd la qualité de Français: . . . . 3.° Le Français qui, ayant accepté des fonctions publiques conférées par un Gouvernement étranger, les conserve nonobstant l' injonction du Gouvernement français de les resigner dans un délai déterminé. 4.° Le Français qui, sans autorisation du Gouvernement, prend du service militaire à l' étranger, sans préjudice des lois pénales contre le Français qui se soustrait aux obligations de la loi militaire. „

(3) *Legge sull'acquisto e sulla perdita della cittadinanza ungherese del 20 dicembre 1879*, § 30: " Die im § 11 genannten Behörden können den Verlust der Staatsbürgerschaft bezüglich solcher, auf ihrem Verwaltungsgebiete Gemeinde-Zuständigkeit besitzender Staatsbürger beschliessen, die ohne ihre Bewilligung in den Dienst eines anderen Staates getreten sind, wenn selbe auf ihre Aufforderung innerhalb der gesetzten Frist diesen Dienst nicht verlassen haben. „ (cit. *Gesetze*, pag. 342).

(4) *Legge sulla cittadinanza ottomana del 19 gennaio 1869*, art. 6, che riproduco nella traduzione tedesca (cit. *Gesetze*, pag. 332): " Die kaiserliche Regierung kann denjenigen, welcher als Ottomanischer Unterthan ohne Erlaubniss seines Souverains eine ausländische Staatsangehörigkeit erwirbt, oder in fremde Militairdienste tritt, der Ottomanischen Staatsangehörigkeit verlustig erklären. „

di un esplicito divieto del Governo stesso. [Ed è solo per un avanzo di viete idee che la Francia, nella citata Legge del 1889, a differenza delle altre nazioni testè ricordate, si è fermata in ciò a mezza strada, continuando ad esigere l'autorizzazione preventiva per chi entri all' estero nella carriera delle armi (1)].

Tramutata in tutti i casi che stiamo studiando la odierna necessità d'impetrare il placito governativo in quella di ubbidire ad un eventuale divieto, si concilierebbero, mi sembra, a sufficienza tutte le opposte esigenze. Non si disarma il Governo, nè lo si costringe a conservare nel novero dei proprî cittadini anche coloro, che manifestamente servano lo straniero in circostanze tali di tempo o di luogo, da rendere incompatibile l' adempiere del pari ai doveri proprî verso la patria d' origine (2). Non s'inceppa d'altra parte oltre il bisogno l' azione dei singoli, e quando dal seno della nazione, che palpita per ogni nobile causa e simpatizza cogli oppressi, esca di nuovo, noncurante di ufficiali consensi, un cavaliere dell'umanità, a tener viva forse sovr'altro scacchiere una partita che pel momento non possa giuocarsi sul nostro, nè ci dorremo che *pugnin per altra terra itali acciari* (3), nè più si affaccierà il dilemma, o di radiare quel prode dal novero dei nostri fratelli, o di violare, per conservarlo, una non ambigua disposizione di legge (4).

---

(1) Cfr. *supra*, pag. preced., nota 2. Ci possono ben essere degli ufficî civili, che altrettanto od anche più del servizio militare, rivelino, se assunti all' estero, l' intenzione di abdicare alla propria nazionalità e che con la conservazione di essa si palesino incompatibili. Perchè dunque trattare diversamente i due casi, e con tanto maggior rigore quello del servizio militare? Va accennata poi una differenza fra la legge francese da un lato, la germanica, l'ungherese e l'ottomana dall'altro. Quella fa decadere *ipso iure*, queste invece stabiliscono che *possa* dichiararsi decaduto dalla cittadinanza chi persevera nell'ufficio assunto all'estero dopo la diffida a lasciarlo intimatagli dal proprio Governo.

(2) È questo l'argomento capitale che sconsiglierebbe un'abrogazione pura e semplice dell' art. 11, 1.° comma, n. 3.° del Codice. Ben lo vide l' on. GRIPPO, e nol disconobbe nemmeno S. E. il Ministro GIANTURCO nella citata discussione alla Camera dei Deputati.

(3) Del che sembra che troppo si adombri il LOMONACO, *Op. e vol. cit.*, pag. 186.

(4) Tuttavia va ricordato che, anche allo stato attuale delle cose, e in Francia e da noi si interpreta giustamente *l'entrata in servizio militare presso potènza estera* in modo, da attenuare sensibilmente gli incon-

5. Ho riservato per ultimo un ordine di considerazioni che mi pare di prim'ordine dal punto di vista non giuridico, ma politico sociale. Torno a dire che la Legge in esame ha di mira *in via principalissima* quella corrente migratoria che si indirizza verso i paesi transoceanici e particolarmente verso l'America del Sud. Ora non è chi ignori come in quei paesi domini sovrano nei riguardi della cittadinanza il *ius soli,* a tutto scapito di quell'opposto criterio che è rappresentato dal cosìdetto *ius sanguinis.* Le leggi locali cioè sono fatte in modo, da investire assai presto della propria nazionalità i nuovi venuti e quanti nascano nel territorio sul quale esse imperano. Di fronte a tale condizione di cose ai nostri uomini di Stato si aprono due opposte vie, nell'una o nell'altra delle quali convien mettersi con animo risoluto e senza esitanze. Dobbiamo cioè combattere, con l'accanimento della madre che non vuol lasciarsi strappare i suoi figli, l'imposizione ai nostri di quelle cittadinanze straniere, o non giova piuttosto secondare, nell'interesse stesso della madre patria, codesto mutamento di cittadinanza? Ecco la questione che conveniva anzitutto affrontare e ponderatamente risolvere, se si volevano prendere le cose dall' alto. Perchè infatti lo statista, che giudicasse preferibile il secondo anzichè il primo indirizzo, non dovrebbe certo darsi pensiero delle cause di perdita della cittadinanza a tutt' oggi esistenti,

---

venienti lamentati. Così p. es., nell' applicare l'attuale art. 17, n. 4 del *Code civil*, il Governo francese ritiene avvenuta la perdita solo concorrendo i seguenti requisiti: 1) assunzione del servizio militare dopo raggiunta la maggior età 2) arruolamento volontario, cioè contratto liberamente 3) incorporazione in esercito regolare con intenzione di farne la propria carriera. Rimane escluso pertanto il caso di chi serve un governo non riconosciuto o un pretendente, ovvero fa parte di una milizia borghese, di chi si impegna per la durata d' una guerra, di chi entra al servizio di un Governo straniero, con l' intenzione di apprendere il mestiere delle armi, ma senza volerne fare la sua carriera professionale e senza percepire soldo. Cfr. STEMLER, *Application pratique de la nouvelle Loi sur la nationalité par l'Administration*, in *Journal du Droit international privé* del CLUNET, XVII (1890) (pag. 385-405, 561-586), pag. 581. Fra noi veggansi tutti i commentatori del Codice civile e i trattatisti speciali ricordati nel corso del presente lavoro, ai quali aggiungasi ZENDRINI, *Della nazionalità nei suoi rapporti col servizio militare*, in *Rivista militare italiana*, Anno XXXVIII (Roma, Voghera 1893) (pag. 207-234, 298-309, 413-432) *passim* e specialmente a pag. 224.

all' effetto di ridurne il numero: anzi tutto l' opposto. Fermiamoci dunque un istante su questo nuovo lato della questione.

Nella discussione generale una voce autorevole si è levata alla Camera a dimostrare tutta l' utilità che il nostro Paese risentirebbe se ci sapessimo spogliare dal pregiudizio, generoso sì ma egoista, che i nostri non abbiano da acquistare la nazionalità del luogo ove emigrano. Grazie ad un tal pregiudizio, osservava l' on. BONIN, che fu già sottosegretario agli Esteri, noi veniamo a privarli dell' arma migliore con cui difendersi da sè stessi, del diritto cioè del voto, del diritto di intervenire nelle questioni interne del paese che li ospita. E proseguiva recando l' esempio della influenza che per tal modo hanno saputo invece acquistarsi Tedeschi ed Irlandesi nell' America del Nord: " Noi dobbiamo informarci, egli concluse, a questi criterî e seguirli per quanto si può, *anche se dovessimo modificare in parte la nostra legislazione interna.* Non è la nazionalità ufficiale che ci deve importare, ma la nazionalità del cuore e del pensiero, il sentimento di italianità ..... Assai più che dall' avere nei paesi dell' America dei milioni d' Italiani, i quali lo siano di nome e siano colà sempre considerati come stranieri, la nostra influenza, la posizione dell' Italia nel mondo si avvantaggerà col mescolarsi sempre più intimamente di elementi a noi affini nella nuova razza che sarà la risultante delle lunghe, delle secolari immigrazioni, che da ogni parte del vecchio mondo si dirigono a popolare quelle regioni, cosichè, lontano qualsiasi pensiero di folli avventure, si accentuino e si facciano sempre più vive fra quei paesi e il nostro le correnti di simpatia, lo scambio delle idee, l' affinità del pensiero, la consuetudine dei traffici e dei commerci. „ (1) Che più? Lo stesso illustre SONNINO, toccando, fra altro, nel suo *Quid agendum?* del vasto problema dell' emigrazione italiana e criticando il Progetto allora pendente dinanzi alla Camera, ebbe a scrivere: " I più urgenti e anche più difficili problemi da risolvere vertono intorno alla naturalità degli emigranti e dei loro figli, agli obblighi loro nei riguardi della leva, all' accrescimento e al mantenimento delle scuole italiane nell' America del Sud, alla tutela della

---

(1) Nella seconda tornata del 24 novembre 1900 tenne il BONIN il suo discorso, del quale la parte che ho riprodotta sta nei citati *Atti parlamentari* a pag. 461-462.

stessa dignità morale dei nostri emigranti laggiù. *Occorre in alcuni paesi incoraggiare, in altri agevolare l'acquisto della naturalità locale per parte dei nostri emigrati,* e ciò dovunque la difesa della madre-patria, per forza di cose, riesce troppo debole ed inefficace. L' emigrante potrà soltanto così, cioè con l' acquisto dei diritti di elettorato e dei varî mezzi d' influenza e di preponderanza locale, provvedere alla difesa propria di fronte agli elementi indigeni ..... L' interesse nostro, non meno politico che economico, ci consiglia di fare ogni sforzo per alimentare e conservare il sentimento italiano nelle colonie dell'America del Sud, mantenendo e accrescendo i vincoli che legano i nostri emigrati alla patria d' origine, vincoli tanto morali che commerciali; *e ciò pur spingendoli a dimostrarsi buoni cittadini del paese in cui si trovano.* „ Soggiungeva che occorre in secondo luogo " facilitare all' oriundo italiano e ai suoi figli il riacquisto della nazionalità italiana quando si decidano a tornare in patria „ (1).

A tutto ciò io sottoscrivo ben di cuore. Ma è naturale allora la mia meraviglia vedendo abrogata, ad iniziativa dello stesso SONNINO e nel disegno di legge sull'emigrazione, proprio una disposizione del Codice, che, col pronunziare la perdita della cittadinanza italiana, funzionerebbe di incentivo all'acquisto della naturalità estera, cioè a quel mutamento che nelle predette condizioni si decanta come un vantaggio. Ciò non si capirebbe che come risultante di una discussione di principî, nella quale la tesi del BONIN e dell'autore del *Quid agendum* fosse rimasta soccombente, discussione che invece non ebbe luogo alla Camera. (2) In breve, volendo pure inserire nella legge sull'emigrazione provvedimenti relativi alla cittadinanza, essi armonizzeranno con quella tesi solo in quanto siano diretti ad agevolarne, non già la *conservazione*, ma l'eventuale *riacquisto*.

6. Lascio per ora altre considerazioni alle quali il tema facilmente si presta e brevemente concludo. Non è, no, il feticismo pel Codice, quasi fosse un' arca santa intangibile, che mi rende

---

(1) SONNINO, *Quid agendum* ? estr. dal fascicolo del 16 settembre 1900 della *Nuova Antologia* (Roma, 1900), pag. 19.

(2) Appena l'on. VALLI toccò di volo nel suo discorso generale sul Progetto (Tornata 27 novembre 1900, *Atti parlamentari*, pag. 610) la tesi del BONIN, mettendo innanzi qualche dubbio ed accennando che forse converrebbe in proposito distinguere paese da paese.

dubbioso sull'opportunità di accogliere la proposta abrogazione parziale di uno degli articoli ch'esso racchiude. Io trovo anzi troppo timido il passo in un campo, come quello della cittadinanza, che domanderebbe ben più radicali riforme, quali d'altra parte in una legge sull'emigrazione sarebbero assolutamente a disagio. Quel passo medesimo non mi è parso inoltre del tutto felice; ragione di più per non strappare questo brandello da una veste per appiccicarlo ad un' altra che può farne senza.

Nella seduta del 4 Maggio 1892, presentando alla Camera il disegno di legge sul reclutamento, il Ministro della Guerra di allora sollevò nella sua relazione questioni gravissime relative alla cittadinanza, dichiarò che sarebbe stato suo desiderio introdurre al proposito disposizioni analoghe a quelle della più volte citata Legge francese del 1889 per ingrossare così le forze della nostra milizia, ma che tuttavia si era trattenuto dal farlo parendogli che con legge apposita, e non incidentalmente in una legge di leva, si dovessero risolvere così gravi questioni (1). Quanto meglio se a quell'esempio si fosse ispirato l' onorevole SONNINO, egli che pur ebbe a dichiarare (sono sue testuali parole) essere questa sull'emigrazione una legge di esperimento, di cui nessuno può prevedere esattamente i risultati e consigliava pertanto a non farvi entrare nulla più dello stretto necessario (2).

Ora il Progetto sta dinanzi al Senato, e ne sarà relatore un maestro insigne nelle discipline giuridiche, economiche e sociali, che onora del pari quell'eminente Consesso e questo nostro Istituto: ho nominato Fedele Lampertico. Vedrà l'Alta Camera nella sua sapienza se, ove il Progetto le apparisca in tutto il resto commendevole, convenga per ciò solo rimandarlo all' altro ramo del Parlamento, o se si debba evitare di porre ancora a repentaglio, con nuovi rinvii, la sorte di una legge tante volte promessa a doverosa tutela degli umili. Ove quest'ultimo partito finisca col prevalere, non mi pentirò tuttavia di avere alzata la voce contro l'esaminata innovazione, e più ancora contro quel sistema di legiferare ond'essa è frutto e dal quale ho preso, come da motivo dominante, le mosse. Chè, se quanto ho detto potesse servire almeno

---

(1) Su di che veggasi la citata memoria dello ZENDRINI in principio.

(2) *Discorso* SONNINO nella Tornata del 28 novembre 1900 (cit. *Atti parlamentari*, pag. 664).

di stimolo a presentare una buona volta un armonico disegno di legge su tutto questo vitalissimo tema della cittadinanza, al rammarico di avere abusato, illustri Colleghi, della indulgenza vostra non dovrei aggiungere quello di aver fatta del tutto opera vana.



